

DOMSTOLENS DOM
av den 18 oktober 1990*

I de förenade målen C-297/88 och C-197/89

har Tribunal de première instance i Bryssel och Cour d'appel i Bryssel var för sig till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid dessa nationella domstolar mellan

Massam Dzodzi,

och

belgiska staten.

Begäran avser tolkningen av

- i mål C-297/88; vissa gemenskapsbestämmelser om rätten för makar till medborgare i en medlemsstat att uppehålla sig och att stanna kvar inom en medlemsstats territorium, särskilt kommissionens förordning (EEG) nr 1251/70 av den 29 juni 1970 om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där (EGT nr L 142, s. 24, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01),
- i mål C-197/89; artiklarna 8 och 9 i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT 1964, s. 850, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01),

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias samt

* Rättegångsspråk: franska.

domarna F.A. Schockweiler och F. Grévisse,

generaladvokat: M. Darmon,

justitiesekreterare: D. Louterman, avdelningsdirektör,

som beaktat de skriftliga yttrandena från

- Massam Dzodzi, genom advokaterna Luc Misson och Jean-Paul Brilmaker, Liège,
- den belgiska regeringen, i mål C-297/88 genom vice premiärministern, justitieministern och näringsministern, och i mål C-197/89 genom premiärministern, justitieministern och näringsministern, biträdda av advokaten Martine Scarcez, Bryssel,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren Étienne Lasnet, i egenskap av ombud,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört de muntliga yttranden som avgivits vid sammanträdet den 22 maj 1990 av Massam Dzodzi, företrädd av advokaterna Luc Misson, Marc-Albert Lucas och Jean-Louis Dupond, Liège, och av kommissionen,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträdet den 3 juli 1990,

meddelar följande

dom

- 1 Genom beslut av den 5 oktober 1988, som inkom till domstolen den 12 oktober 1988, har Tribunal de première instance i Bryssel, i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget, inom ramen för ett interimistiskt förfarande ställt tre frågor som handlar om rätten för maken till en medborgare i en medlemsstat att uppehålla sig inom denna stats territorium, om den makens rätt att stanna kvar på de villkor som fastställs i kommissionens förordning (EEG) nr 1251/70 av den 29 juni 1970 om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där (EGT nr L

142, s. 24, fransk version, svensk specialutgåva, del 05, volym 01), och slutligen om rätten för maken till en medborgare i en annan medlemsstat att uppehålla sig eller att stanna kvar inom en medlemsstats territorium.

- 2 Genom beslut av den 16 maj 1989, som inkom till domstolen den 22 maj 1989, har Cour d'appel i Bryssel, i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget, inom ramen för ett överklagande av det beslut som fattades av Tribunal de première instance, ställt två kompletterande frågor som handlar om artiklarna 8 och 9 i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT 1964, s. 850, fransk version, svensk specialutgåva, del 05, volym 01), och särskilt om de villkor under vilka personer som omfattas av direktivet inför en nationell domstol får ifrågasätta en vägran att utfärda uppehållstillstånd eller ett beslut om utvisning från en medlemsstats territorium.
- 3 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för en tvist mellan å ena sidan sökanden i målet vid den nationella domstolen Massam Dzodzi, som är togolesisk medborgare och änka efter den belgiska medborgaren Julien Herman och å andra sidan den belgiska staten som vägrade bevilja henne rätt till uppehåll eller rätt att stanna kvar i Belgien.
- 4 Artikel 40 i den belgiska lagen av den 15 december 1980 om utländska medborgares inresa, uppehåll, etablering och utvisning (*Moniteur belge*, 31.12.1980, s. 14584) innehåller följande bestämmelse: "Utom när annat följer av bestämmelserna i denna lag skall följande personer oavsett nationalitet jämställas med utländska medborgare från länder inom Europeiska gemenskapen: 1° maken till en sådan utländsk medborgare;... Även maken till en belgisk medborgare skall jämställas med en sådan utländsk medborgare..."
- 5 Massam Dzodzi kom till Belgien i början av år 1987 och ingick äktenskap, den 14 februari samma år, med Julien Herman. I egenskap av maka till en belgisk medborgare ansökte hon därefter om myndigheternas tillstånd att få stanna kvar inom landet, vilket hon hävdade att hon enligt gemenskapsrättsliga direktiv och förordningar hade rätt till. Denna ansökan besvarades inte. De båda makarna reste, utan att meddela de belgiska myndigheterna, till Togo där de vistades under perioden april-juli 1987. Julien Herman avled den 28 juli 1987, kort efter återkomsten till Belgien. Massam Dzodzis ansökte därefter om tillstånd att varaktigt få uppehålla sig i Belgien, men fick avslag.

- 6 Efter det att ett beslut fattats enligt vilket hon beordrades lämna belgiskt territorium väckte Massam Dzodzi talan och yrkade att Tribunal de première instance i Bryssel interimistiskt skulle besluta om uppskov med verkställigheten av detta beslut och vid vite ålägga den belgiska staten att bevilja sökanden ett uppehållstillstånd för fem år.
- 7 Under dessa omständigheter beslutade Tribunal de première instance i Bryssel att förklara målet vilande till dess att domstolen i ett förhandsavgörande besvarat följande frågor.

”A — Rätten till uppehåll

En medborgare från tredje land gifte sig med en belgisk medborgare som avled omkring sex månader efter det att äktenskapet ingicks. Skall förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd för en medborgare från tredje land som har ingått äktenskap med en belgisk medborgare bedömas på grundval av förhållandena vid tidpunkten för inresan till Belgien, vid den tidpunkt då ansökan om uppehållstillstånd ingavs eller vid tidpunkten för beslutet avseende ansökan, förutsatt att beslutet fattas inom en rimlig tidsfrist?

Påverkas den eventuella uppehållsrätten av det faktum att makarna lämnade landet under mer än tre månader och mindre än sex månader, och detta före utfärdandet av uppehållstillståndet och utan att makarna i förväg hade underrättat myndigheterna om huruvida de hade för avsikt att senare återvända till Belgien? Om så inte är fallet, påverkas uppehållsrätten av att maken avled efter återkomsten till Belgien?

B — Rätten att stanna kvar

Har änkan under de omständigheter som beskrivs i det föregående rätt att stanna kvar i Belgien på grundval av förordning nr 1251/70?

C — Subsidiär fråga

Enligt artikel 40 i den belgiska lagen av den 15 december 1980 jämställs maken till en belgisk medborgare med en medborgare från en medlemsstat. Om de två föregående frågorna besvaras nekande enbart på grund av att den avlidne var belgisk medborgare, skulle då sökanden ha haft rätt till uppehåll eller rätt att stanna kvar om hennes avlidne make hade varit medborgare i en annan av gemenskapens medlemsstater?"

- 8 Massam Dzodzi överklagade detta beslut och gjorde gällande att Tribunal de première instance i Bryssel, som skulle besluta om interimistiska åtgärder, inte dessförinnan hade tagit ställning till denna talans tillåtlighet och hade vägrat att vidta sådana interimistiska åtgärder som kunde skydda sökandens rättigheter.
- 9 Den 16 maj 1989 beslutade Cour d'appel i Bryssel att den belgiska staten skulle utfärda ett tillfälligt uppehållstillstånd för Massam Dzodzi, vilket skulle vara giltigt till dess förfarandet om interimistiska åtgärder var avslutat, och ställde följande två kompletterande frågor till domstolen:
- ”1) Enligt rådets direktiv 64/221 av den 25 februari 1964, skall en medborgare från en medlemsstat som berörs av ett beslut angående inresa, vägran att utfärda eller förnya ett uppehållstillstånd eller ett beslut om utvisning från territoriet ha tillgång till samma rättsmedel (recours) som landets egna medborgare har i fråga om administrativa myndigheters beslut (artikel 8).

I Belgien kan de belgiska medborgare som omedelbart riskerar att lida skada till följd av ett förvaltningsbeslut, vars laglighet kan ifrågasättas, väcka talan om interimistiska åtgärder hos ordföranden vid Tribunal de première instance, på grundval av artikel 584 i Code judiciaire, och yrka att den offentliga myndigheten skall åläggas att vidta åtgärder för att skydda de rättigheter som hotas eller att tills vidare uppskjuta effekterna av det omtvistade beslutet.

Är det mot bakgrund av det ovan nämnda kravet i direktiv 64/221 tillåtet att förbjuda personer som omfattas av direktivet att väcka talan om interimistiska åtgärder?

2) Skall artikel 9 i direktivet tolkas så, att de berörda personerna måste ha tillgång till rättsmedel som gör det möjligt för dem att, innan det omtvistade beslutet verkställs, begära omedelbart ingripande av en nationell domstol för att i god tid erhålla skydd för de rättigheter som hotas?"

10 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen, tillämpliga regler och de till domstolen ingivna yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

Angående de frågor som har ställts

11 De frågor som har ställts av Tribunal de première instance i Bryssel går i huvudsak ut på att utröna om och på vilka villkor en medborgare från tredje land enbart i egenskap av make till en medborgare i en medlemsstat enligt gemenskapsrättsliga bestämmelser har rätt att uppehålla sig eller att stanna kvar inom en medlemsstats territorium. Eftersom den nationella domstolen uttryckligen har hänvisat till ovan nämnda förordning nr 1251/70 av den 29 juni 1970, som är tillämplig på arbetstagare och deras familjemedlemmar, så måste det i avsaknad av andra uppgifter i handlingarna i målet antas att de hänskjutna frågorna avser ställningen för maken till en medborgare i en medlemsstat som är eller har varit arbetstagare.

12 De två första frågorna avser ett fall, som det i målet vid den nationella domstolen, då gemenskapsmedborgaren före sin död var medborgare i den medlemsstat där maken vill beviljas rätt till uppehåll eller rätt att stanna kvar.

13 Den tredje frågan är subsidiär och ställs för den händelse domstolen skulle bedöma att gemenskapsbestämmelserna inte är tillämpliga i ovannämnda fall eftersom gemenskapsmedborgaren var medborgare i den stat där hans änka önskar uppehålla sig och stanna kvar. Denna tredje fråga avser den situation då den döde medborgaren var medborgare i en annan medlemsstat. För att motivera denna frågas relevans och betydelse för lösningen av tvisten hänvisar den nationella domstolen till artikel 40 i den ovan nämnda belgiska lagen av den 15 december 1980. Det framgår av den ställda frågans ordalydelse att den nationella domstolen utgår från en tolkning av artikel 40 som innebär att den nationella lagstiftaren genom denna belgiska rättsregel, som enligt förarbetena syftade till att undvika en "omvänd diskriminering" av belgiska

medborgares utländska makar, ville utvidga tillämpningen av de gemenskapsbestämmelser som gäller makar till medborgare från andra medlemsstater bosatta i Belgien, till att även gälla belgiska medborgares utländska makar.

14 De frågor som har ställts av Cour d'appel i Bryssel går ut på att domstolen skall fastställa hur man skall tolka artiklarna 8 och 9 i ovan nämnda direktiv 64/221 av den 25 februari 1964, när det gäller rättsmedel som gör det möjligt att ifrågasätta beslut om vägran att utfärda uppehållstillstånd eller beslut om utvisning från territoriet som fattats av myndigheterna i en medlemsstat. I skälen till beslutet om hänskjutande hänvisas emellertid också till artikel 40 i den belgiska lagen av den 15 december 1980. Det måste därför antas att Cour d'appel i själva verket avser två tänkbara fall; antingen att gemenskapsrätten är direkt tillämplig i ett fall som det som är föremål för tvisten vid den nationella domstolen, eller att de gemenskapsregler som man begär en tolkning av bara är indirekt tillämpliga i kraft av bestämmelserna i ovan nämnda artikel 40.

15 Det är därför nödvändigt att skilja på de nationella domstolarnas frågor beroende på om de enbart hänvisar till gemenskapsrätten eller om de stödjer sig på ovan nämnda artikel 40 som grund för att begära tolkning av gemenskapsrätten. Frågorna kommer i tur och ordning att prövas utifrån båda dessa synvinklar och på grundval av de gemenskapsrättsliga bestämmelser som var tillämpliga vid tidpunkten för omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen, utan att hänsyn tas till de senare bestämmelserna i rådets direktiv 90/364 av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning (EGT nr L 180, s. 26; fransk version, svensk specialutgåva, del 06, volym 03) och rådets direktiv 90/365 av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma (EGT nr L 180, s. 28; fransk version, svensk specialutgåva, del 06, volym 03).

Frågorna som rör tolkningen av de gemenskapsrättsliga bestämmelser som anses vara direkt tillämpliga (första och andra frågan från Tribunal de première instance i Bryssel och frågorna från Cour d'appel i Bryssel)

Domstolens behörighet

16 Kommissionen och den belgiska staten har gjort gällande att de förhållanden som ligger till grund för tvisten vid den nationella domstolen är helt och

hållet interna, eftersom den gemenskapsmedborgare vars maka begär uppehållsrätt eller rätt att stanna kvar aldrig hade arbetat eller varit bosatt i någon annan medlemsstat än den som han kommer ifrån. Kommissionen har följaktligen begärt att domstolen skall fastställa att gemenskapsbestämmelserna inte är tillämpliga på sådana förhållanden, medan den belgiska staten har dragit slutsatsen att domstolen saknar behörighet att meddela ett förhandsavgörande angående tolkningsfrågorna.

- 17 Detta argument har inte bestridits av Massam Dzodzi, vars yttranden uteslutande rör de frågor som har ställts med hänvisning till ovan nämnda artikel 40.
- 18 Det finns anledning att påpeka att de omständigheter som kommissionen och den belgiska staten har hänvisat till som bevis för att det är fråga om helt och hållet interna förhållanden har samband med de frågor som ställts av de nationella domstolarna. Även om dessa omständigheter följaktligen kan tas i beaktande när frågorna besvaras saknar de betydelse när det gäller att bedöma om domstolen har behörighet att meddela förhandsavgörande angående tolkningsfrågorna (dom av den 28 juni 1984 i mål 180/83 Hans Moser, punkt 10 i domskälen (Rec. 1984, s. 2539).
- 19 De invändningar som har framförts av den belgiska regeringen med avseende på domstolens behörighet kan därför inte godtas.

Sakfrågan

- 20 Den fria rörligheten inom gemenskapen för makar till arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat regleras genom bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT nr L 257, s. 2, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01)
- 21 Dessa makars rätt till uppehåll och rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium regleras i fråga om rätten till uppehåll genom rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (EGT nr L 257, s. 13, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01), och i fråga om rätten att stanna kvar genom ovan nämnda förordning nr 1251/70 av den 29 juni 1970.

- 22 Syftet med förordningarna och direktivet är att främja och underlätta förverkligandet av målen i artikel 48 i fördraget när det gäller fri rörlighet för arbetstagare inom gemenskapen.
- 23 Såsom domstolen emellertid har fastställt kan gemenskapsrättsliga bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare inte tillämpas i situationer som inte har någon som helst anknytning till de förhållanden som avses i gemenskapsrätten (dom av den 27 oktober 1982 i förenade målen 35/82 och 36/82 *Morson och Jhanjan*, punkt 16 i domskälen (Rec. 1982, s. 3723).
- 24 Detta gäller i ett fall som det som den nationella domstolen avser, som rör en medborgare från tredje land som är make till en medborgare i en medlemsstat, när den rätt till uppehåll eller rätt att stanna kvar inom denna stats territorium som personen i fråga gör gällande enbart i egenskap av make inte har någon som helst anknytning till gemenskapsmedborgarens utövande av sin rätt till fri rörlighet inom gemenskapen.
- 25 Frågorna från Cour d'appel måste, i den mån de uteslutande hänvisar till gemenskapsrätten, besvaras på liknande sätt.
- 26 Direktiv 64/221 av den 25 februari 1964, vars artiklar 8 och 9 Cour d'appel har begärt en tolkning av, är tillämpligt - på de villkor som fastställs i artikel 1 i direktivet - på makar till medborgare i en medlemsstat när dessa medborgare bor i eller reser till en annan medlemsstat i gemenskapen, antingen för att ta anställning eller driva egen rörelse eller som mottagare av tjänster.
- 27 Det fall som Cour d'appel avser har ingen som helst anknytning till de förhållanden som fastställs i artikel 1 i direktivet.
- 28 Det är därför nödvändigt att ge följande svar. Förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968, direktiv 68/360 av den 15 oktober 1968, förordning nr 1251/70 av den 29 juni 1970 och direktiv 64/221 av den 25 februari 1964 är inte tillämpliga på förhållanden som är helt interna för en medlemsstat, som när en medborgare från tredje land enbart i egenskap av make till en medborgare i en medlemsstat kräver rätt till uppehåll eller rätt att stanna kvar inom den medlemsstatens territorium.

Frågorna som rör tolkningen av de gemenskapsrättsliga bestämmelser som har blivit tillämpliga genom artikel 40 i den belgiska lagen av den 15 december 1980 (den tredje frågan från Tribunal de première instance i Bryssel och frågorna från Cour d'appel i Bryssel) .

Domstolens behörighet

- 29 Den belgiska staten och kommissionen har gjort gällande att det enbart är tillämpningen av nationell belgisk rätt som är i fråga. Kommissionen har särskilt gjort gällande att en bestämmelse som ovan nämnda artikel 40 inte har någon inverkan när det gäller fastställelsen av gemenskapsrättens tillämpningsområde. Den belgiska staten har begärt att domstolen skall förklara att den saknar behörighet att besvara dessa frågor.
- 30 Massam Dzodzi har däremot gjort gällande att tvisten vid den nationella domstolen, till följd av ovan nämnda artikel 40, innebär att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna ifrågasätts och att det åligger domstolen att meddela förhandsavgörande angående de tolkningsfrågor som ställs på grund av sådana tvister, för att undvika att domstolen och nationella rättsinstanser utvecklar olika rättspraxis när det gäller tolkningen av gemenskapsrättsliga bestämmelser.
- 31 Enligt artikel 177 i fördraget är domstolen behörig att meddela förhandsavgöranden angående tolkningen av fördraget och även angående tolkningen av rättsakter som beslutats av gemenskapens institutioner.
- 32 Om det uppkommer en fråga om tolkningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse vid en domstol i en medlemsstat så har den domstolen enligt artikel 177 andra och tredje stycket möjlighet eller, om det är fråga om en domstol i en medlemsstat mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel, skyldighet att föra frågan vidare till domstolen om den anser att ett förhandsavgörande är nödvändigt för att den skall kunna döma i saken.
- 33 Det förfarande som föreskrivs i artikel 177 i fördraget utgör alltså ett instrument för samarbete mellan domstolen och de nationella domstolarna, genom vilket domstolen kan tillhandahålla de kriterier för tolkningen av gemenskapsrätten som de nationella domstolarna behöver för att kunna avgöra de tvister som de skall lösa.

- 34 Det ankommer alltså enbart på de nationella domstolar där tvisten anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt mål bedöma såväl nödvändigheten av ett förhandsavgörande för att kunna döma i målet som relevansen av de frågor som den ställer till domstolen.
- 35 Härav följer att domstolen, i princip, är skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de nationella domstolarnas frågor rör tolkningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse.
- 36 Det framgår varken av ordalydelsen i artikel 177 eller av syftet med det förfarande som införts genom denna artikel att fördragets upphovsmän skulle ha avsett att från domstolens behörighet undanta en begäran om förhandsavgörande angående en gemenskapsrättslig bestämmelse i det särskilda fall då det i en medlemsstats nationella rätt hänvisas till innehållet i denna bestämmelse för att fastställa de regler som är tillämpliga på förhållanden som är helt och hållet interna för den staten.
- 37 Tvärtom så är det av uppenbart intresse för gemenskapens rättsordning att, för att undvika framtida tolkningsavvikelser, ge varje gemenskapsrättslig bestämmelse en enhetlig tolkning oavsett under vilka omständigheter den kommer att tillämpas.
- 38 Eftersom domstolens behörighet enligt artikel 177 syftar till att säkerställa att gemenskapsrättsliga bestämmelser ges en enhetlig tolkning i alla medlemsstater, inskränker sig domstolen till att utifrån de ifrågasvarande bestämmelsernas bokstav och ända utläsa deras innebörd. Det ankommer därefter enbart på de nationella domstolarna att tillämpa de på detta sätt tolkade gemenskapsrättsliga bestämmelserna, med hänsyn till de faktiska och rättsliga omständigheterna i det mål som de har att avgöra.
- 39 Domstolen meddelar sina förhandsavgöranden inom ramen för den behörighetsfördelning mellan de nationella domstolarna och domstolen som föreskrivs i artikel 177 i fördraget och detta utan att domstolen, i princip, behöver ta ställning till de omständigheter som har föranlett de nationella domstolarna att ställa frågor och under vilka de avser att tillämpa den gemenskapsrättsliga bestämmelse som de har begärt att domstolen skall tolka.
- 40 Det förhåller sig annorlunda bara om det antingen framkommer att förfarandet enligt artikel 177 har missbrukats och i själva verket används i syfte att få domstolen att meddela ett förhandsavgörande utan att det föreligger en

verklig tvist, eller om det är uppenbart att den gemenskapsrättsliga bestämmelse som tolkningsfrågan avser inte kan vara tillämplig.

- 41 I det fall då gemenskapsrätten har blivit tillämplig genom bestämmelser i nationell rätt ankommer det enbart på den nationella domstolen att bedöma den exakta räckvidden av denna hänvisning till gemenskapsrätten. Om den nationella domstolen anser att innehållet i en gemenskapsrättslig bestämmelse, till följd av en sådan hänvisning, är tillämpligt på förhållanden som är helt och hållet interna och som ligger till grund för den tvist som anhängiggjorts vid den nationella domstolen så har den rätt att begära ett förhandsavgörande från domstolen, på de villkor som fastställs genom bestämmelserna i artikel 177, så som dessa har tolkats i domstolens rättspraxis.
- 42 Domstolens behörighet är emellertid begränsad till att pröva enbart gemenskapsrättsliga bestämmelser. Den får inte i sitt svar till den nationella domstolen beakta de allmänna hänsyn som ligger till grund för bestämmelser i nationell rätt som, samtidigt som de hänvisar till gemenskapsrätten, även definierar räckvidden av denna hänvisning. Att ta hänsyn till de begränsningar som den nationella lagstiftaren kan ha fastställt för tillämpningen av gemenskapsrätten på förhållanden som är helt interna – och som gemenskapsrätten bara är tillämplig på i kraft av den nationella lagstiftningen – faller under nationell rätt och därigenom under de nationella domstolarnas exklusiva behörighet.
- 43 I föreliggande mål är det nödvändigt att påpeka att de aktuella frågorna inte rör bestämmelser i nationell belgisk rätt utan uteslutande de bestämmelser i de förordningar och det direktiv som nämns ovan, som reglerar rätten till uppehåll och rätten att stanna kvar inom en medlemsstats territorium för makar till arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat, samt bestämmelser i direktiv 64/221 av den 25 februari 1964. Domstolen har därför av de skäl som anförts och inom de gränser som definierats ovan behörighet att meddela förhandsavgörande angående dessa tolkningsfrågor.

Rätt till uppehåll och rätt att stanna kvar för maken till en medborgare i en medlemsstat (den tredje frågan från Tribunal de première instance i Bryssel)

- 44 Artikel 10 i förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen handlar om ställningen för maken till en

arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat och som är anställd inom en annan medlemsstats territorium. I denna bestämmelse tillerkänns arbetstagarens make, oavsett nationalitet, rätt att bosätta sig tillsammans med arbetstagaren inom anställningsstatens territorium, under förutsättning att kraven i artikel 10.3 avseende den bostad som arbetstagaren skall ha tillgång till är uppfyllda.

45 I enlighet med bestämmelserna i artiklarna 1 och 3.1 i direktiv 68/360 av den 15 oktober 1968 skall medlemsstaten tillåta en make, som omfattas av bestämmelserna i förordning nr 1612/68, att resa in på dess territorium mot uppvisande av enbart giltigt identitetskort eller pass. I artikel 3.2 fastställs på vilka villkor medlemsstaten därutöver får kräva att makar som inte är medborgare i en medlemsstat skall uppvisa ett inresevisum eller motsvarande dokument.

46 Enligt artiklarna 1 och 4 i det direktivet skall medlemsstaten bevilja makar som kan uppvisa de handlingar som nämns i artikel 4.3 rätt till uppehåll inom sitt territorium, vilket skall fastställas genom utfärdandet av ett uppehållstillstånd.

47 Det framgår slutligen av artikel 10 i det direktivet att medlemsstaterna inte får avvika från direktivets bestämmelser, däribland ovan nämnda bestämmelser, utom av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

48 Förordning nr 1251/70 av den 29 juni 1970, som reglerar rätten att stanna kvar, är enligt förordningens artiklar 1 och 3 tillämplig på maken till en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat enligt definitionen i artikel 10 i förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968.

49 I artikel 3.1 i den förordningen tillerkänns en arbetstagares make som bor hos arbetstagaren inom en medlemsstats territorium rätt att varaktigt stanna kvar där, och får göra det, även efter arbetstagarens död, om arbetstagaren har förvärvat rätten att stanna kvar i enlighet med artikel 2 i samma förordning.

50 Enligt artikel 2 i förordningen är arbetstagarens rätt att varaktigt stanna kvar inom en medlemsstats territorium, utom i de fall som fastställs i artikel 2.1 b andra meningen och i artikel 2.2, underställd krav på att han skall ha varit anställd eller bosatt inom en medlemsstats territorium under en viss minimitid.

- 51 Artikel 3.2 i förordningen avser det fall då arbetstagaren avlider under sitt yrkesverksamma liv och innan han förvärvat rätten att stanna kvar inom ifrågavarande medlemsstats territorium. I ett sådant fall har maken rätt att stanna kvar, under förutsättning bl.a. att arbetstagaren vid sin död hade varit bosatt utan avbrott inom denna medlemsstats territorium under minst två år eller att arbetstagaren dog på grund av ett olycksfall i arbetet eller en yrkessjukdom.
- 52 I artikel 5 i förordningen fastställs under vilka villkor rätten att stanna kvar får utövas. Enligt artikel 5.1 skall den person som har rätt att stanna kvar kunna begagna sig av denna rätt inom två år efter det han eller hon blivit berättigad därtill i enlighet med förordningens bestämmelser. Under denna period får han eller hon lämna medlemsstaten utan att denna rätt påverkas. I artikel 5.2 fastställs att inga formaliteter skall krävas av denna person för att han eller hon skall kunna begagna sig av rätten att stanna kvar.
- 53 Rätten att stanna kvar fastställs slutligen genom utfärdandet av ett uppehålls- tillstånd enligt villkoren i artikel 6 i förordningen.
- 54 Om genomförandet av ovan nämnda gemenskapsbestämmelser skapar svårigheter på grund av att de skall tillämpas på sådana förhållanden som är helt och hållet interna och som ligger till grund för tvisten vid den nationella domstolen, ankommer det på den nationella domstolen att lösa dessa svårigheter. Det skall i detta hänseende erinras om att det är den nationella domstolen som skall bedöma vilken räckvidd den nationella lagstiftaren har avsett att ge hänvisningen till gemenskapsrätten och, om den finner det nödvändigt, bedöma t.ex. under vilka omständigheter bestämmelserna i artikel 10 i förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968, avseende den bostad för sin familj som arbetstagaren skall ha tillgång till, eller föreskrifterna i förordning nr 1251/70 av den 29 juni 1970, enligt vilka det för att tillerkännas rätt att stanna kvar krävs att man skall ha varit bosatt en viss minimitid inom en medlemsstats territorium, är tillämpliga på en arbetstagare som är medborgare i den staten.
- 55 Det är därför nödvändigt att ge följande svar. Maken till en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat och som är eller har varit anställd inom en annan medlemsstats territorium, får kräva rätt till uppehåll eller rätt att stanna kvar inom den sistnämnda statens territorium på de villkor som fastställs i direktiv 68/360 av den 15 oktober 1968, i förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 och i förordning nr 1251/70 av den 29 juni 1970. Även om den nationella domstolen är bunden av den vägledning och tolkning

av gemenskapsrätten som domstolen ger den, så ankommer det däremot på den nationella domstolen att bedöma, utifrån räckvidden av hänvisningen i den nationella lagstiftningen till ovan nämnda gemenskapsrättsliga bestämmelser, under vilka villkor dessa bestämmelser kan tillämpas på förhållanden som är helt interna och som ligger till grund för den tvist som anhängiggjorts vid den nationella domstolen.

Angående de rättsmedel som föreskrivs i direktiv 64/221 av den 25 februari 1964 (frågorna från Cour d'appel i Bryssel)

- 56 Det finns anledning att erinra om, vilket tidigare har nämnts, att artikel 1 i direktiv 64/221 av den 25 februari 1964, fastställer att tillämpningsområdet för det direktivet bl.a. omfattar medborgare i en medlemsstat som bor i eller reser till en annan medlemsstat i gemenskapen för att ta anställning och, på de villkor som däri fastställs, deras makar.

Artikel 8 i direktivet

- 57 Det framgår av artikel 8 att varje person som omfattas av direktivet "skall, då det gäller administrativa myndigheters åtgärder, ha samma juridiska bistånd ('recours' rättsmedel) som landets medborgare i fråga om alla beslut angående inresa eller vägran att utfärda eller förnya ett uppehållstillstånd eller beslut om utvisning från territoriet."
- 58 I denna bestämmelse definieras de beslut som avses i direktivet som "administrativa myndigheters åtgärder" och medlemsstaterna åläggs en skyldighet att ge varje person som berörs av en sådan åtgärd tillgång till samma rättsmedel som landets egna medborgare har tillgång till i fråga om förvaltningsmyndigheters beslut. En medlemsstat kan därför inte utan att åsidosätta den skyldighet som åläggs genom artikel 8 ge de personer som omfattas av direktivet tillgång till rättsmedel som lyder under särskilda förfaranden som erbjuder sämre rättsliga garantier än de som landets egna medborgare har tillgång till när de överklagar förvaltningsmyndigheters beslut (dom av den 5 mars 1980 i mål 98/79 Josette Pecastaing, punkt 10 i domskälen (Rec. 1980, s. 691).

- 59 Härav följer att om förvaltningsdomstolarna i en medlemsstat inte har befogenhet att bevilja uppskov med verkställigheten av ett förvaltningsbeslut eller att vidta interimistiska åtgärder avseende verkställigheten av detta beslut, medan en sådan befogenhet tillerkänns de allmänna domstolarna, är den medlemsstaten skyldig att göra det möjligt för de personer som omfattas av direktivets tillämpningsområde att överklaga till dessa allmänna domstolar på samma villkor som gäller för landets egna medborgare. Det är emellertid nödvändigt att betona att dessa möjligheter huvudsakligen beror på domstolarnas organisation och behörighetsfördelningen mellan domstolarna i de olika medlemsstaterna, eftersom den enda skyldighet som åläggs medlemsstaterna genom artikel 8 är att ge personer som skyddas av gemenskapsrätten tillgång till rättsmedel som inte är mindre fördelaktiga än de som landets egna medborgare har tillgång till för att överklaga förvaltningsmyndigheters beslut (dom av den 5 mars 1980, Josette Pecastaing, se ovan, punkt 11 i domskälen).
- 60 Svaret måste därför bli följande. Genom artikel 8 i direktiv 64/221 av den 25 februari 1964 åläggs medlemsstaterna en skyldighet att tillförsäkra de personer som omfattas av direktivet ett rättsligt skydd som inte är mindre fördelaktigt än det som landets egna medborgare har tillgång till vid överklagande av förvaltningsmyndigheters beslut, särskilt vad gäller den myndighet vid vilken besvär kan anföras och den myndighetens befogenheter.

Artikel 9 i direktivet

- 61 Den fråga som har ställts går i huvudsak ut på om artikel 9 i direktivet innebär att medlemsstaterna är skyldiga att tillerkänna de personer som omfattas av direktivet rätt att, före verkställighet av ett beslut som innebär att uppehållstillstånd vägras eller av ett beslut om utvisning från territoriet, överklaga till en domstol som inom ramen för ett brådskande förfarande har behörighet att vidta interimistiska åtgärder när det gäller rätten till uppehåll.
- 62 Artikel 9.1 i direktiv 64/221 av den 25 februari 1964 har till syfte att säkerställa processuella minimigarantier för personer som berörs av ett beslut att vägra att förnya ett uppehållstillstånd eller personer som är innehavare av ett uppehållstillstånd och som drabbas av ett beslut om utvisning från territoriet. Denna bestämmelse, som är tillämplig när rätt att överklaga till domstol inte finns, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i ett

upphävande, föreskriver ingripande av en behörig myndighet som är en annan än den som är bemyndigad att fatta beslutet. Utom i brådskande fall får den administrativa myndigheten inte fatta sitt beslut innan ett yttrande erhållits från den behöriga myndigheten. Den berörda personen skall ha möjlighet att försvara sig inför denna myndighet och att få juridisk hjälp eller juridiskt ombud enligt de villkor för förfarandet som föreskrivs i den nationella lagstiftningen.

63 Artikel 9.2 föreskriver att "alla beslut att vägra ett första uppehållstillstånd eller beslut om utvisning av personen i fråga, innan tillståndet utfärdats, skall på begäran av denne underställas den myndighet som först skall avge sitt yttrande enligt artikel 9.1. Personen i fråga skall då ha rätt att framlägga sitt försvar personligen, utom då detta skulle strida mot den nationella säkerhetens intressen."

64 Den behöriga myndigheten skall avge ett yttrande som, vilket framgår av syftet med det system som föreskrivs i direktivet, i vederbörlig ordning skall delges den berörda personen (dom av den 18 maj 1982 i förenade målen 115/81 och 116/81, Adoui och Cornuaille, punkt 18 i domskälen (Rec. 1982, s. 1665).

65 Direktivet innehåller inga närmare bestämmelser om hur den behöriga myndigheten som avses i artikel 9 skall utses. Det ställs inte något krav på att denna myndighet skall vara en domstol eller vara sammansatt av domare. Det ställs inte heller något krav på att dess tjänstemän skall utses för en bestämd tidsperiod. Det avgörande är dels att det klart framgår att myndigheten är helt oberoende då den utövar sina funktioner och att den inte, vare sig direkt eller indirekt, vid utövandet av dessa funktioner är underkastad någon kontroll av den myndighet som är bemyndigad att besluta om de i direktivet föreskrivna åtgärderna (dom av den 18 maj 1982, Adoui och Cornuaille, se ovan, punkt 16 i domskälen), dels att myndigheten tillämpar ett förfarande som gör det möjligt för den berörda personen att, enligt de villkor som fastställs i direktivet, framlägga sitt försvar.

66 Även om det inte föreskrivs att den ifrågavarande myndigheten skall kunna fatta interimistiska beslut när det gäller rätten till uppehåll, så skall det däremot påpekas att enligt artikel 9 i direktivet, såsom den har tolkats av domstolen (dom av den 5 mars 1980, Pecastaing, se ovan, punkt 18 i domskälen), får ett beslut om utvisning som avses i artikel 9, om det har underställts denna myndighet, inte verkställas, utom i brådskande fall, innan denna rådgivande myndighet har avgivit ett yttrande som har meddelats den

berörda personen. Det bör dessutom erinras om att ett sådant beslut inte får verkställas med åsidosättande av den berörda personens rätt att uppehålla sig på medlemsstatens territorium under den tid som är nödvändig för att han skall kunna utnyttja den möjlighet att överklaga som han har enligt artikel 8 i direktivet (dom av den 5 mars 1980, Pecastaing, se ovan, punkt 12 i domskälen).

67 Av dessa överväganden följer att artikel 9 inte kan tolkas så att den innebär ett krav att de personer som omfattas av direktivet skall ges tillgång till rättsmedel av det slag som Cour d'appel i Bryssel har beskrivit.

68 Det finns anledning att betona att, tvärtemot vad som hävdats av Massam Dzodzi, denna tolkning av artikel 9 i direktivet inte är oförenlig med den allmänna gemenskapsrättsliga princip, som bland annat framgår av artikel 6 i Europeiska konventionen av den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna eller av artikel 14 i Internationella konventionen av den 19 december 1966 om medborgerliga och politiska rättigheter (United Nations Treaty Series, Vol. 999, s. 171). Ingen av bestämmelserna i dessa internationella konventioner kan enligt deras ordalydelse tolkas så att de innebär krav på att det införs rättsmedel av det slag som beskrivits av Cour d'appel i Bryssel.

69 Svaret måste därför bli följande. Artikel 9 i direktiv 64/221 av den 25 februari 1964 ålägger inte medlemsstaterna någon skyldighet att ge de personer som omfattas av direktivet möjlighet att – före verkställighet av ett beslut som innebär att uppehållstillstånd vägras eller av ett beslut om utvisning från territoriet – överklaga till en domstol som är behörig att inom ramen för ett brådskande förfarande besluta om interimistiska åtgärder när det gäller rätten till uppehåll.

Rättegångskostnader

70 De kostnader som har förorsakats Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 5 oktober 1988 förts vidare av Tribunal de première instance i Bryssel och som genom beslut av den 16 maj 1989 förts vidare av Cour d'appel i Bryssel – följande dom:

- 1) Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen, rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer, kommissionens förordning (EEG) nr 1251/70 av den 29 juni 1970 om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där och rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa är inte tillämpliga på förhållanden som är helt interna för en medlemsstat, som när en medborgare från tredje land enbart i egenskap av make till en medborgare i en medlemsstat kräver rätt till uppehåll eller rätt att stanna kvar inom den medlemsstatens territorium.
- 2) Maken till en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat och som är eller har varit anställd inom en annan medlemsstats territorium, får kräva rätt till uppehåll eller rätt att stanna kvar inom den sistnämnda statens territorium på de villkor som fastställs i direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968, i förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 och i förordning (EEG) nr 1251/70 av den 29 juni 1970. Även om den nationella domstolen är bunden av den vägledning och tolkning av gemenskapsrätten som domstolen ger den, så ankommer det däremot på den nationella domstolen att bedöma, utifrån räckvidden av hänvisningen i den nationella lagstiftningen till ovan nämnda gemenskapsrättsliga bestämmelser, under vilka villkor dessa bestämmelser kan tillämpas på förhållanden som är helt interna och som ligger till grund för den tvist som anhängiggjorts vid den nationella domstolen.

- 3) Genom artikel 8 i direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 åläggs medlemsstaterna en skyldighet att tillförsäkra de personer som omfattas av direktivet ett rättsligt skydd som inte är mindre fördelaktigt än det som landets egna medborgare har tillgång till vid överklagande av förvaltningsmyndigheters beslut, särskilt vad gäller den myndighet vid vilken besvär kan anföras och den myndighetens befogenheter.
- 4) Artikel 9 i direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 ålägger inte medlemsstaterna någon skyldighet att ge de personer som omfattas av direktivet möjlighet att – före verkställighet av ett beslut som innebär att uppehållstillstånd vägras eller av ett beslut om utvisning från territoriet – överklaga till en domstol som är behörig att inom ramen för ett brådskande förfarande besluta om interimistiska åtgärder när det gäller rätten till uppehåll.

Due

Mancini

O'Higgins

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Schockweiler

Grévisse

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 18 oktober 1990.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande